

LAS COMPAÑÍAS MILITARES Y DE SEGURIDAD PRIVADA EN ESTADOS FALLIDOS: ¿UNA SOLUCIÓN A LA INCAPACIDAD ESTATAL?

MARÍA PAULA TORO¹

ANDRÉS MACÍAS²

INTRODUCCIÓN

La capacidad —o incapacidad— para proveer seguridad y garantizar estabilidad en su territorio ha sido una de las mayores preocupaciones que el Estado ha tenido que afrontar a lo largo de la historia. Para lograr ese difícil cometido, este se ha valido de sus ejércitos y cuerpos policiales, pero también se ha visto en la necesidad de utilizar repetidamente los servicios ofrecidos por diversos tipos de empresarios militares privados³ (Cockayne, 2006: 462-466). Estas expresiones de seguridad privada fueron muy apetecidas durante los siglos XVII, XVIII y XIX, pero su uso empezó a perder relevancia a medida que la noción del monopolio del uso legítimo de la fuerza se

fue convirtiendo en el ideal que todo Estado moderno debería alcanzar (Weber, 2011). Esta situación derivó, entre otros, en la elaboración de la Convención Internacional contra el Reclutamiento, la Utilización, la Financiación y el Entrenamiento de Mercenarios promulgada en 1989, cuyo fin último fue la prohibición explícita del uso de mercenarios clásicos por parte del Estado (Perret, 2009: 37).

Sin embargo, en las últimas décadas una nueva expresión de seguridad privada floreció en diferentes esferas nacionales e internacionales: las compañías militares y de seguridad privada (CMSP). Estas compañías, legalmente constituidas, aprovecharon el contexto del fin de la Guerra Fría —desmilitarización, reducción del tamaño del Estado y surgimiento de

¹ Egresada de Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia. mpt8926@hotmail.com

² Docente-investigador, Universidad Externado de Colombia. hector.macias@uexternado.edu.co

³ El concepto de empresarios militares hace referencia a la traducción de *military entrepreneurs* definidos por James Cockayne como “comerciantes privados de violencia organizada que jugaron un rol fundamental en la generación de la soberanía y la legalidad del Estado en los primeros tiempos de la Europa moderna” (2006: 462, traducción de los autores). Algunos de los ejemplos más conocidos son los *Landsknechte* alemanes, los *reisläufer* suizos, los *condottieri* italianos y los mercenarios ingleses.

conflictos armados intraestatales— para ofrecer servicios de seguridad y defensa que comenzaban a ser demandados por todo tipo de Estados, organismos internacionales, organizaciones de asistencia humanitaria y empresas multinacionales.

A pesar de la rápida propagación de las CMSP a lo largo y ancho del mundo —en 2002 ya había una presencia activa de estas compañías en todos los continentes— (Singer, 2011: 9) su accionar no siempre ha sido bien acogido. Para algunos críticos, estas compañías atentan contra el mantenimiento del monopolio estatal del uso legítimo de la fuerza y, por consiguiente, contra la esencia misma del concepto del Estado moderno según la caracterización propuesta por Max Weber (Bailes et ál., 2007). No obstante, se podría llegar a argumentar que la delegación del uso de medios coercitivos en manos de privados no implicaría necesariamente la pérdida de ese monopolio siempre y cuando la responsabilidad última siga recayendo sobre el Estado. Aún no hay un consenso académico sobre esta discusión y el debate se encuentra abierto.

Lo que sí resulta inquietante y no ha sido ampliamente examinado es el retorno al uso de expresiones privadas de seguridad por parte de los Estados para fortalecer su capacidad de proveerla. Este artículo pretende analizar esta situación enfocándose en un grupo de Estados particular cuya capacidad estatal es muy débil o inexistente: los Estados fallidos. Una aproximación teórica al impacto que tienen las CMSP en Estados fallidos puede enriquecer la discusión académica que existe alrededor de la privatización de la seguridad, su relación con el Estado y las posibles soluciones u obstáculos

que las CMSP brindan al entorno al tema, más aún cuando estudios recientes han demostrado que en las últimas décadas la propensión a privatizar servicios de seguridad y defensa ha tenido una tendencia positiva especialmente en esos Estados fallidos (Branovic, 2011: 29).

El artículo está dividido en seis secciones. En la primera se examina la literatura existente sobre los Estados fallidos con el fin de detallar las principales amenazas al entorno de seguridad que deben afrontar estos países. La segunda sección describe la evolución de la industria de las CMSP para comprender su origen y la dinámica de crecimiento que ha tenido en las últimas décadas. En las siguientes dos secciones se identifican las ventajas y las desventajas implícitas en la presencia de CMSP en Estados fallidos. La quinta hace referencia al marco regulatorio de las CMSP y cómo esos mecanismos de regulación representan un mayor desafío para los Estados fallidos. Por último, el artículo concluye con unas consideraciones finales.

1. CONCEPTUALIZACIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LOS ESTADOS FALLIDOS

“El Estado moderno, como proyecto teórico y práctico, tiene aproximadamente 500 años de historia” (Bonilla, 2007: 15) y las características generales que lo definen han seguido un lineamiento weberiano claro e indiscutible. Sin embargo, dentro de ese concepto de Estado existe una gran variedad de calificativos para diferenciar a unos Estados de otros dependiendo del éxito o del fracaso en el desempeño de cada uno de ellos. Es así como se pueden encontrar en diversos

trabajos académicos Estados débiles, fallidos, colapsados, Estados parcialmente colapsados, Estados sombra, frágiles y fuertes (Moncada, 2007: 23-24).

El desempeño de cada Estado está directamente relacionado con la capacidad que cada uno tiene para cumplir sus funciones. Fukuyama articula esa capacidad estatal con el nivel de aplicación de las leyes dentro de su territorio. En otras palabras, define la esencia de la estatalidad como “la capacidad última de enviar a alguien con uniforme y pistola para que imponga el cumplimiento de las leyes del Estado” (2004: 22). Por su lado, Schneckener afirma que las funciones fundamentales que el Estado debe cumplir son tres: seguridad, bienestar y legitimidad (2006: 31). Lo anterior implica que el Estado debe proporcionarle seguridad física a todos sus ciudadanos y, para lograrlo, debe asegurar tanto el monopolio del uso de la fuerza como el monopolio para crear nuevos impuestos (p. 31).

Schneckener sostiene que el Estado debe proporcionar bienes y servicios básicos a su población con el fin de poder cumplir con su segunda función, el bienestar. Adicionalmente, debe gozar de legitimidad a través de la promoción de la participación política, la estabilidad en las instituciones políticas, el imperio de la ley y la rendición de cuentas por parte de la administración pública (2006: 32). Finalmente, Robert Rotberg, en consonancia con lo anterior, define que el desempeño de los Estados se determina de acuerdo con “los nive-

les de suministro efectivo de los bienes políticos más fundamentales” (2007: 157) siendo el de mayor importancia la provisión de seguridad.

Cuando el Estado no es capaz de proveer los servicios y bienes arriba mencionados, se puede decir que ha fracasado. En ese sentido, existen varias iniciativas que han tratado de medir los diferentes niveles de fracaso estatal⁴; sin embargo, distinguir y clasificar esos diversos niveles no es una tarea fácil. Gutiérrez señala que “cada autor-agencia internacional tiende a utilizar su propia nomenclatura: colapso, fragilidad, debilidad, que pretende: a) diferenciar Estados inestables o inviables de otros; b) describir y permitir el análisis de un conjunto de desenlaces específicos; c) en algunos casos, predecir [...] tales desenlaces” (Gutiérrez, 2010: 91).

De las diferentes categorizaciones que se encuentran en la literatura para clasificar a los Estados con bajos niveles de desempeño, este artículo continuará utilizando la estipulada por Schneckener quien los agrupa en Estados fallidos, frágiles o débiles según su capacidad para cumplir con las tres funciones fundamentales descritas en los párrafos anteriores: seguridad, bienestar y legitimidad. La clasificación de este autor es la más apropiada para efectos de este análisis, dado que la capacidad del Estado para velar por la seguridad de sus ciudadanos es uno de los elementos fundamentales usados para diferenciar a los diferentes tipos de Estados.

⁴ Entre los índices internacionales más conocidos se encuentran el Failed States Index (FSI), el Global Peace Index (GPI), el Human Development Index (HDI), el Index of State Weakness (ISW) y el State Fragility Index (SFI).

Según esta clasificación, los Estados débiles son aquellos que poseen la capacidad de proporcionar seguridad a todos sus ciudadanos pero tienen deficiencias para cumplir con alguna de las otras dos funciones. En otras palabras, “el gobierno y su aparato no están dispuestos y/o no son capaces de proporcionar servicios públicos suficientes y/o sufren de graves problemas de legitimidad” (Schneckener, 2006: 33). Los Estados frágiles, según lo sostiene Schneckener, son aquellos que no tienen la capacidad para velar por la seguridad de su población, pero pueden cumplir con al menos una de las otras dos funciones (p. 33). Por último, se encuentran los Estados fallidos, en los que “ninguna de las tres funciones estatales es cumplida efectivamente” (p. 34): es decir, el contexto de inseguridad es total. Es por esta razón específicamente que estos Estados se convierten en el principal objeto de estudio del presente artículo.

Robert Rotberg profundiza aún más la definición de Estados fallidos siguiendo un lineamiento muy similar al utilizado por Schneckener. En términos de seguridad, un Estado fallido se caracteriza por la presencia de guerras civiles, rebeldes armados, grupos insurgentes, aumento de la violencia criminal y una alta inseguridad de sus ciudadanos (Rotberg, 2007: 162-166). Por tanto, para salir de ese estado de colapso o bajo desempeño, el Estado debe adquirir la capacidad para

prevenir las invasiones [...] y pérdida del territorio; eliminar las amenazas domésticas y los ataques al orden nacional y a la estructura social; prevenir el crimen y cualquier peligro relacionado con la seguridad domés-

tica humana; y permitir que los ciudadanos resuelvan sus diferencias con el Estado y con sus conciudadanos sin el recurso a las armas o a otras formas de coerción física (p. 158).

Algunos autores alegan que categorizar a los Estados de acuerdo con su desempeño no tiene razón de ser ya que “lo fallido, la fragilidad o el colapso, no es en sí mismo un concepto, sino que más bien existe como un *continuum* del declive de funciones estatales básicas que aparece en una variedad de formas económicas, políticas y sociales” (López, 2010: 164). Otros aseguran que hablar de Estados fallidos es irrelevante e inútil ya que se busca incluir en un solo concepto todos los factores sociales, políticos y económicos que pueden afectar negativamente el desempeño y la capacidad estatal, lo cual debilita cualquier tipo de análisis académico al respecto (Vannoni, 2012: 27-30). Sin embargo, tal como lo afirma Edward Newman, una de las corrientes de pensamiento que apoya la utilización del concepto de Estado fallido afirma que este resulta ventajoso para analizar las implicaciones prácticas y las políticas estatales alrededor de Estados cuyo desempeño no es el ideal, especialmente cuando el objeto de estudio está relacionado con temas de seguridad (p. 27-30). Por esta razón, y debido a que el objetivo de este artículo no es realizar una discusión académica alrededor del concepto de Estado fallido sino analizar el impacto de las CMSP en Estados con bajos niveles de desempeño, resulta pertinente y apropiado utilizar la categorización propuesta por Schneckener y Rotberg descrita anteriormente.

2. EVOLUCIÓN DE LA INDUSTRIA DE LAS CMSP

La expansión de la industria militar privada durante los últimos años tiene su origen en el final de la Guerra Fría. Como lo señala Ortiz (2004), el final de esta trajo como consecuencia que las superpotencias se desvincularan de los países periféricos dejándolos en condiciones altamente inestables, dado que eran los ejércitos de estas potencias los que mantenían el orden al interior. Las CMSP, al ofrecer una gran variedad de servicios y al estar equipadas con la última tecnología, no dudaron en explotar ese nicho de mercado que se estaba formando y aprovecharon la oportunidad de ofrecer sus servicios a los Estados que tenían dificultades para mantener el control sobre sus territorios (Ortiz, 2004: 206). Muchos de esos Estados pueden ser catalogados precisamente como fallidos de acuerdo con la literatura actual.

Adicionalmente, el final de la Guerra Fría también trajo como consecuencia la reducción del gasto en defensa y del tamaño de los ejércitos de las potencias que hicieron parte de ella. Esto llevó a que muchos soldados en edad de trabajar terminaran alejados del ejército y en busca de un trabajo. Las CMSP fueron rápidas al ofrecerles una oportunidad laboral muy llamativa dentro de sus compañías, estableciendo así una relación simbiótica donde estos dejaron de estar desempleados mientras que las compañías lograron reducir costos y aumentar el rango y la eficacia de sus servicios aprovechando la experiencia y el conocimiento de los veteranos de guerra.

Las tendencias de pensamiento neoliberal que se fortalecieron después de 1980 también

jugaron una parte importante dentro de la expansión de las CMSP. La presión ejercida sobre la mayoría de gobiernos por esta escuela de pensamiento con relación a la necesidad de mantener la gestión pública en campos pequeños pero especializados hizo que la privatización surgiera como una opción ideal para el manejo de otros sectores y terminó favoreciendo a las CMSP en el campo de la seguridad (Ortiz, 2004: 207). Una mentalidad enfocada en aumentar los niveles de eficiencia y eficacia a un bajo costo y con la menor participación estatal posible, tal como lo propusieron en su momento Margaret Thatcher y Ronald Reagan (Branovic, 2011: 3), incentivó a los Estados a privatizar varios sectores de la economía, entre ellos diversos componentes de la parte militar como, por ejemplo, la logística y el manejo de tropas.

Aunque la aparición de las CMSP pareciera solucionar los dilemas generados por la reducción del gasto militar de las grandes potencias, la tendencia a reducir el tamaño del Estado y la privatización de la mayoría de sus funciones, la industria privada de servicios militares y de seguridad también trajo consigo algunos inconvenientes. Holmqvist señala tres riesgos que pueden ser generados por la presencia de las CMSP dentro de un Estado: en primer lugar, existe la posibilidad de que los actores privados creen una imagen falsa de seguridad en el corto plazo; en segundo lugar, se puede dar una distribución inequitativa de la seguridad dentro de la población; y, por último, se encuentra el riesgo de desplazar algunas instituciones estatales legítimas (Holmqvist, 2005: 12).

Adicionalmente, las actividades de las CMSP pueden llegar a desestabilizar un Estado o empeorar la situación de inestabilidad en su

interior, especialmente en los Estados débiles o fallidos. Según Holmqvist, “las actividades de seguridad privada también aumentan el riesgo de empeorar las condiciones de estabilidad en los Estados débiles al contribuir con una distribución sesgada y localizada de la seguridad” (2005: 14). Según esta autora, existen dos formas en las que las CMSP pueden contribuir a desestabilizar un Estado: en primer lugar, pueden exacerbar las causas que llevaron al conflicto dentro de un país al crear zonas seguras en áreas no seguras, de forma independiente al Estado; y, en segundo lugar, el uso de CMSP por actores externos puede constituir una demostración de la incapacidad del Estado para darle seguridad a su población y, por tanto, perpetuar esas estructuras (p. 14).

3. VENTAJAS DE LA PRESENCIA DE CMSP EN ESTADOS FALLIDOS

En términos generales, la industria militar y de seguridad privada es llamativa “por su habilidad para ofrecer servicios militares de forma más eficiente, más rápidamente y mucho más barata de lo que las fuerzas militares estatales u otras compañías no militares podrían hacerlo” (Brooks, 2000: 131). Adicionalmente, esta industria también le puede brindar algunas ventajas específicas a los denominados Estados fallidos, descritas a continuación: primero, los costos derivados de las actividades desarrolladas por las CMSP pueden favorecer a los Estados frente a los costos que generan las fuerzas armadas convencionales; segundo, los servicios militares y de seguridad privados pueden favorecer la transferencia de conocimiento por parte de la empresa hacia el cliente,

es decir, el Estado; tercero, las CMSP aumentan indudablemente la capacidad militar de quien las contrata; y, finalmente, la capacidad de la industria militar puede romper los ciclos de violencia y restaurar la seguridad en un Estado.

3.1. Los costos de los servicios privados

Para cualquier país mantener fuerzas armadas convencionales es costoso; más aún para Estados fallidos cuyas fuerzas armadas están de por sí en entredicho y sus recursos financieros son muy limitados. Es claro que en medio de una guerra las fuerzas militares son vitales, pero incluso en tiempos de paz se debe mantener un pie de fuerza, con su equipo correspondiente, como precaución en caso de que se presente una contingencia (Freedlan, 2004: 212). Para tal fin, las CMSP tienen la posibilidad “de contratar estas fuerzas solo cuando son necesarias [lo cual] representa un ahorro considerable” (p. 212) para el Estado que las contrata. En pocas palabras, los servicios militares y de seguridad privados evitan los costos que le implica al Estado mantener una fuerza de reserva permanente, aun en tiempos de paz, lo cual evidencia una reducción en el gasto público cuando se comparan estos servicios privados con el financiamiento de unas fuerzas militares tradicionales.

Por otro lado, la mayoría de CMSP recurren a personal que ya se ha retirado de las fuerzas armadas de su país (Freedlan, 2004: 130) y, por tanto, “el costo de entrenamiento y evaluación ha sido asumido en otra parte por el Estado en lugar de la compañía, que ahora se beneficia de él” (Singer, 2011: 76). Las CMSP sacan provecho de las condecoraciones

y los reconocimientos que hayan tenido sus empleados a lo largo de su carrera militar para fortalecer sus capacidades y generar confianza entre sus clientes (p. 77).

Dado que los fondos públicos de los Estados fallidos son muy limitados y las necesidades por satisfacer son numerosas, la posibilidad de contar con un servicio militar que sea más barato que las fuerzas convencionales y al que solo se le deba pagar cuando sus servicios sean necesarios representa una gran oportunidad difícil de desaprovechar. En los Estados un ahorro en el componente del gasto militar podría traducirse en más recursos para mejorar para la calidad de vida de los ciudadanos.

Un claro ejemplo de esta situación se puede evidenciar a través de la presencia de la empresa Executive Outcome (EO) en Sierra Leona. Según algunas estimaciones, las actividades adelantadas por EO entre los años 1995 y 1997 para poder llevar a cabo elecciones libres en el país representó un costo de 1,2 millones de dólares mensuales, mientras que la misión de las Naciones Unidas que llegó después de la salida de EO y que estuvo conformada en su mayoría por personal de ejércitos regulares, tuvo un costo de 47 millones de dólares mensuales (Lappin, 2007: 26). La diferencia es considerable.

3.2. Capacidad militar

Otro beneficio incuestionable que obtienen los clientes de las CMSP es el aumento de su capacidad militar en general. Como se mencionó, los empleados de las CMSP traen consigo el entrenamiento y la experiencia adquiridos durante los años de servicio en las fuerzas ar-

mas nacionales a las que pertenecieron. Este bagaje militar facilitado por la empresa privada resulta fundamental para los Estados fallidos, puesto que implica el retorno de la seguridad dentro del territorio estatal.

Las CMSP aumentan la capacidad militar de sus clientes por medio del talento humano y el aprovisionamiento de equipos que ofrecen. Por un lado, el personal utilizado por las CMSP (Freedlan, 2004: 130), provee experiencia y conocimientos específicos que los Estados que las contratan no tienen. La experiencia de los soldados es invaluable, porque no se trata de un bien que pueda ser conseguido fácil ni rápidamente, contrario a lo que sucede con armas y municiones (Singer, 2011: 77). El entrenamiento de soldados y policías es un proceso costoso y prolongado que requiere planificación y financiación permanente. Esto hace que el conocimiento de los veteranos en el manejo de armas y equipo, así como de las tácticas y estrategias militares, aumente la capacidad militar de los clientes al poner a disposición recursos que de otra forma serían inaccesibles para el Estado. Por ejemplo, la empresa Military Professional Resources Inc. (MPRI) está en capacidad de proveer más generales por metro cuadrado que el mismo Pentágono (Lappin, 2007: 23).

Por otro lado, la segunda forma en la que las CMSP pueden aumentar la capacidad militar de sus clientes es por medio del uso de más y mejores armas que sus contrapartes. No en vano las fuerzas armadas más avanzadas en términos tecnológicos, como son las de Estados Unidos y el Reino Unido, son las que tienen el índice más alto de privatización en el mundo (Krishnan, 2008: 3). El entrenamiento

y la magnitud del pie de fuerza son sin lugar a dudas importantes, pero en los conflictos actuales el tipo de armamento y la logística para transportarlo se han convertido en elementos esenciales a fin de lograr resultados exitosos en contiendas armadas.

La capacidad militar de los Estados fallidos, por definición, es muy baja o inexistente, lo que les impide proveer adecuadamente el bien público de seguridad que demanda su población. Por esta razón, la posibilidad de que las CMSP incrementen esa capacidad de una forma expedita y costo-eficiente es crucial, especialmente en el escenario actual donde la intervención de otros Estados en escenarios de inseguridad o inestabilidad que claman asistencia humanitaria no es frecuente. Asimismo, fuerzas militares y de seguridad privada pueden convertirse en una herramienta ideal para romper los círculos viciosos de violencia que se generan en los Estados fallidos (Branovic, 2011: 11). De todas maneras, hay que tener en cuenta que este incremento en la capacidad militar de los Estados fallidos representaría únicamente una medida temporal e insuficiente de no ser por la posibilidad que existe de transferir el conocimiento del sector privado al Estado con el fin de que lo aprendido e implementado perdure en el tiempo.

3.3. Transferencia de conocimiento

Las CMSP ofrecen una gran cantidad de servicios a sus clientes entre los cuales se pueden destacar el apoyo militar en el campo de batalla, entrenamiento a cuerpos militares y de policía, asesoría estratégica y apoyo logístico. Al contratar este tipo de servicios el gobierno

contratante inmediatamente incrementa su capacidad de proveer seguridad pero, además, cuenta con la posibilidad de recibir beneficios en el corto y largo plazo relacionados con la transferencia de tecnología y conocimiento militar proveniente del sector privado. Sobre este punto, el capitán Cimon Yan realizó un estudio en el que demostró que, efectivamente, las CMSP se pueden convertir en agentes aptos para transferir *know-how*, y planteó un modelo que ilustra cómo se da esa transferencia de tecnología entre los contratistas privados y los gobiernos contratantes (Yan, 2000: 19).

Según Yan, existen tres etapas en las que se puede presentar la transferencia de tecnología desde las CMSP hacia las fuerzas armadas estatales. En la primera, denominada *ex ante*, la transferencia se presenta por medio de la adquisición y comunicación de la tecnología. La etapa corresponde a “la realización de estudios preliminares y al establecimiento de estimativos estratégicos y tácticos y de los planes de contingencia” (2000: 23). Durante la etapa *ex ante*, la CMSP contratada analiza las características de la misión y de las necesidades presentadas por el cliente con el fin de preparar los recursos necesarios para llevarla a cabo satisfactoriamente. A lo largo de esta etapa, la transferencia de conocimiento técnico y educación por parte de la CMSP al cliente será alta (p. 24).

La segunda etapa identificada por Yan corresponde a la *ejecución de la misión* como tal. Durante esta etapa los planes de contingencia y estrategias, creadas a lo largo de la primera etapa, son ejecutadas y los mayores beneficios se empiezan a ver reflejados en avances en la infraestructura necesaria para el desarrollo de la misión (2000: 24). La tercera y última etapa,

denominada *ex post*, consiste en la validación, aceptación y asimilación del conocimiento adquirido que permitiría, entre otras cosas, continuidad del entrenamiento en el tiempo (p. 23).

El estudio de Yan se enfocó primordialmente en Estados africanos cuyas fuerzas militares continuaron manteniendo características propias del periodo colonial, lo cual impidió que se desarrollaran adecuadamente y les significó importantes obstáculos en el desempeño de sus actividades. Esa descripción de los países africanos se asemeja a la conceptualización de Estados fallidos, razón por la cual el modelo de Yan también se podría adaptar a estos últimos. Un proceso exitoso y bien administrado de transferencia de tecnología de las CMSP al Estado le permitiría a los Estados fallidos afrontar de una mejor forma las amenazas domésticas a la seguridad y su capacidad de mantener el orden social en el mediano y largo plazo, que de otra forma no sería fácil de lograr. La transferencia de tecnología, especialmente militar, de un Estado a otro no es tan factible hoy en día y el sector privado se presenta como una posible solución colateral a esa situación.

4. DESVENTAJAS DE LA PRESENCIA DE CMSP EN ESTADOS FALLIDOS

Como se mencionó brevemente, aunque las CMSP proveen grandes ventajas a los Estados que las contratan, algunas desventajas también se derivan de la contratación de servicios militares y de seguridad privados. Entre esas

desventajas se pueden resaltar las siguientes: en primer lugar, los riesgos que las fuerzas privadas representan para las fuerzas armadas convencionales; en segundo lugar, los problemas generados por las motivaciones estrictamente económicas de las fuerzas privadas que van al campo de batalla; en tercer lugar, las dificultades que se presentan por la inadecuada rendición de cuentas por parte de las compañías; y, por último, la posibilidad de que los servicios privados desplacen a las instituciones estatales.

4.1. Riesgos para las fuerzas armadas convencionales

El uso de fuerzas privadas puede representar, más que una desventaja, un riesgo para las fuerzas militares nacionales debido principalmente a dos razones. Por un lado, las CMSP operan normalmente por fuera de la jerarquía militar y eso puede afectar la ejecución de estrategias y procedimientos militares. Como lo señalan Shreier y Caparini, “en la mayoría de los casos, los contratistas armados operan fuera de esta estructura de comando militar y, por tanto, sus operaciones no están coordinadas con las operaciones militares” (2005: 46). La falta de coordinación entre las fuerzas nacionales y las privadas tiene como consecuencia que los altos mandos militares pierdan visibilidad sobre el campo de batalla, lo que, a su vez, limita su capacidad de usar los recursos que se encuentran a su disposición de manera eficiente⁵ (p. 47). De la misma forma, “la falta de prácticas establecidas para la identificación

⁵ Se entiende como eficiencia la capacidad de conseguir un objetivo, de manera satisfactoria, utilizando el mínimo de recursos posibles.

en el campo [de batalla] plantea problemas evidentes, especialmente cuando los contratistas provienen de varias nacionalidades y no hay forma de identificar a alguien como ‘del mismo bando’” (Holmqvist, 2005: 32).

La segunda razón está ligada a los efectos que tiene la presencia de contratistas privados sobre la capacidad de los altos mandos militares para actuar en el campo de batalla. En principio, quienes dirigen operaciones militares y de seguridad deben gozar de cierta flexibilidad para tomar decisiones urgentes y expeditas en el momento justo (Shreier y Capirini, 2005: 48), y esa flexibilidad puede verse amenazada por los contratistas privados debido a que las fuerzas privadas dependen de un contrato que determina el alcance de sus servicios dentro del campo de batalla, pero ningún contrato “puede cubrir todas las contingencias que puedan presentarse” (p. 48). De esta forma, si las circunstancias en el campo de batalla cambiaran drásticamente, el contrato tendría que ser renegociado, lo cual conllevaría la suspensión temporal de los servicios contratados, privando a los comandantes militares de parte de los recursos con los que contaban para cumplir con la misión y, por tanto, disminuyendo considerablemente la posibilidad de éxito (p. 47).

Para los Estados fallidos, el tiempo que permanezcan los contratistas alejados de cualquier confrontación armada dentro de su territorio o a lo largo de sus fronteras, mientras se producen las negociaciones sobre los cambios en el contrato, pueden resultar desastrosas. Al ser Estados incapaces de proveer seguridad a sus ciudadanos, las CMSP se convierten, en la gran mayoría de los casos, en la única forma de mantener control sobre el territorio. Igual-

mente, la ausencia de una jerarquía militar clara entre los contratistas privados y las fuerzas nacionales, siendo los primeros los que pueden llegar a aportar la mayor capacidad militar en Estados fallidos, puede impedir la obtención de resultados positivos.

Adicionalmente, la reputación de las fuerzas armadas convencionales se puede ver afectada ante la presencia de CMSP. En Iraq, por ejemplo, muchos ciudadanos llegaron a considerar que el personal extranjero de las CMSP podría llegar a ser menos corrupto y más confiable que sus mismos compatriotas (Isenberg, 2006: 162). Ante esta situación, la población naturalmente preferirá que quien continúe a cargo de la provisión del servicio de defensa y seguridad sea una CMSP y no su propio ejército.

4.2. Motivaciones económicas en el campo de batalla

El interés principal de las fuerzas privadas al entrar al campo de batalla es maximizar las ganancias que obtendrán al cumplir con un contrato. De esta forma, varios problemas se pueden derivar de las motivaciones de lucro de las CMSP. Como lo señala Maquiavelo, las fuerzas motivadas por beneficios económicos son peligrosas porque “no tienen otro amor ni otro motivo que los lleve a la batalla que la paga del príncipe, la cual, por otra parte, no es suficiente para que deseen morir por él” (Maquiavelo, 2011: 33).

Las CMSP se rigen por un comportamiento típico del sector privado: obtener los máximos rendimientos económicos de la forma más eficiente posible. Por esa razón no es

probable que cumplan labores que no fueron estipuladas en el contrato, aun si la situación en la que están lo amerite. Es más, siempre estarán dispuestas a cumplir sus obligaciones en el menor tiempo posible y a un menor costo del presupuestado inicialmente ya que eso les generaría un mayor nivel de ganancia (Shreier y Capirini, 2005: 46). Esto implica que las decisiones tomadas por los actores dentro del campo de batalla estarán siempre orientadas a maximizar sus ganancias y minimizar las pérdidas, lo que en muchas ocasiones podría no llegar a ser lo mejor para el Estado contratante, para su población y para suplir las necesidades militares y de seguridad.

Por ejemplo, la primera misión de EO en Sierra Leona fue expulsar a las fuerzas rebeldes de la capital del país, objetivo que fue alcanzado sin ningún problema. Sin embargo, aunque militarmente la acción más adecuada que se podía tomar posteriormente era la de perseguir a los rebeldes en retirada para debilitar aún más sus fuerzas, EO se quedó en su zona de control porque ese tipo de acción no se encontraba dentro de la misión inicial que se le había encomendado (Singer, 2011: 158).

4.3. Rendición de cuentas y las CMSP

Hacer que las CMSP sean responsables por sus actos es un gran problema debido a la ausencia de un marco legal adecuado en el plano internacional (Isenberg, 2006: 159). No existe ninguna agencia internacional o instrumento jurídico vinculante capaz de regular a las CMSP y las actividades que estas realizan (Singer, 2011: 220), más aún cuando estas compañías gozan de derechos de inmunidad en muchos

de los lugares donde operan. Adicionalmente, las CMSP le responden directamente a la junta directiva de la empresa (Holmqvist, 2005: 28) y no al Estado que las contrata. Como las CMSP solo están atadas por un contrato que estipula su misión y el alcance de sus acciones, cualquier incumplimiento por parte de la compañía es visto como una simple violación de los términos y las condiciones del contrato pero no se tienen en cuenta los daños sociales y económicos ocasionados a la población y a las instituciones estatales.

En este contexto, es importante resaltar el efecto que las CMSP tienen en la democracia. Al ser actores no estatales, existe la posibilidad de que las compañías privadas que ofrecen servicios militares se conviertan en herramientas de la rama ejecutiva de los gobiernos para eludir los controles impuestos por el Legislativo (Singer, 2011: 214).

[Las CMSP] le permiten a los gobiernos llevar a cabo acciones que, de otra manera, no serían posibles, como aquellas que no ganarían el apoyo legislativo o el apoyo del público. Algunas veces, tal libertad es beneficiosa: le puede permitir a los países satisfacer necesidad estratégicas impopulares o no reconocidas. Pero también desconecta al público de la política exterior, removiendo ciertas actividades del control popular (p. 214).

Dentro de los Estados fallidos la situación se agrava aún más. La baja legitimidad con la que cuentan los gobiernos, el poco control sobre el territorio y la incapacidad para brindar bienestar a la población limitan en mayor medida un adecuado y efectivo control sobre las acciones de las CMSP. De hecho, en Estados donde las instituciones son inestables y en

donde la corrupción es una práctica bastante común, la rendición de cuentas por parte de los actores públicos es bastante inusual e incluso inexistente. Iraq es un claro ejemplo de esta situación: para que las CMSP ingresaran a Iraq fue necesario que la Autoridad Provisional de la Coalición emitiera el Memorándum 17 que otorgaba inmunidad a todos los contratistas y subcontratistas para que no pudieran ser procesados por la ley nacional por actos relacionados con las actividades por las cuales fueron contratados. Un Estado fallido como lo era Iraq en ese momento no tenía la capacidad de evitar o negociar ese tipo de condicionamientos. Adicionalmente, a pesar del alto número de empleados de CMSP acusados de cometer violaciones de los derechos humanos de ciudadanos iraquíes (delitos no contemplados en el Memorándum 17), casi ninguno ha sido procesado judicialmente (Patisson, 2010: 13).

4.4. Las CMSP y la instituciones nacionales

La presencia de las CMSP dentro de un país puede tener un claro impacto negativo sobre las instituciones nacionales. En primer lugar, puede destruir la confianza de la sociedad civil hacia las instituciones públicas (especialmente las fuerzas armadas); y, en segundo lugar, puede desarrollar una relación de dependencia de las instituciones estatales hacia los servicios militares y de seguridad privados.

El hecho de contratar una compañía militar puede ser, y habitualmente es, interpretado como un fracaso por parte de las fuerzas militares para cumplir con sus obligaciones (Singer, 2011: 198). Esa tercerización puede ser fácilmente vista por la ciudadanía como un

autorreconocimiento de la incapacidad estatal, lo cual es cierto en muchos casos, especialmente en Estados fallidos. Es importante resaltar, en relación con lo anterior, que la industria militar y de seguridad privada perjudica la imagen de las fuerzas estatales al exaltar los defectos de las fuerzas armadas nacionales (Leander, 2004). En Estados donde la confianza en las instituciones se encuentra prácticamente destruida, las CMSP pueden generar que los ciudadanos glorifiquen las acciones que la industria privada realiza dentro del territorio y, usualmente, como las CMSP llegan con la obligación de presentar resultados positivos, estos confirman dicho comportamiento. Un claro ejemplo es la preferencia por el personal de las CMSP por parte de ciudadanos iraquíes debido al imaginario de que son menos corruptos que sus connacionales (Isenberg, 2006: 162).

Por otro lado, la presencia de actores privados puede “alejarse recursos financieros y humanos que de otra forma podrían haber sido destinados a construir instituciones de seguridad públicas” (Leander, 2005: 615). Las instituciones públicas y, especialmente, las fuerzas armadas, se ven obligadas entonces a operar con un presupuesto reducido, lo que termina deteriorando su capacidad de ejecución. Adicionalmente, las ofertas laborales y los salarios ofrecidos por las CMSP superan en gran medida las condiciones en las que se encuentra el personal de las fuerzas armadas nacionales, una situación que lleva a muchos a considerar la posibilidad de renunciar al sector público e ingresar al sector privado. Ante ofertas tan atractivas, la fuerza pública puede perder gran parte del capital humano que ya ha recibido entrenamiento financiado por el

mismo Estado pero que pasará a ser explotado por la industria privada (p. 616). En Estados fallidos, donde las instituciones son débiles *per se*, este efecto negativo de las CMSP impide que se pueda consolidar una fuerza pública capaz de proveer un bien público de seguridad de una forma adecuada y sostenible.

5. CONCLUSIÓN

A lo largo del artículo se han analizado varios aspectos de las CMSP y su accionar dentro de los Estados, haciendo especial énfasis en los Estados fallidos. Al analizar el impacto que las CMSP tienen en estos, es posible afirmar que el uso de estas compañías privadas brinda claros beneficios a los Estados, pero mientras que las ventajas tienden a ser temporales y parciales, las desventajas son considerables y, en última instancia, no permitirían que los Estados fallidos salieran de su situación de colapso y aumentaran su capacidad institucional para proveer adecuadamente un bien público de seguridad.

La presencia de CMSP le permite a los Estados fallidos tener acceso a una mayor capacidad militar, personal altamente entrenado y armamento de última generación a un menor costo y con la posibilidad de empoderarse de esa capacidad a través del proceso de transferencia de conocimiento y tecnología del sector privado al sector público. Sin embargo, los riesgos implícitos en la contratación de CMSP y la debilidad institucional de los Estados fallidos hacen que esas ventajas no puedan ser explotadas apropiadamente. Según la literatura evaluada, las CMSP pueden afectar de manera negativa la jerarquía militar, y como en

los Estados fallidos la cadena de mando es de por sí frágil, la presencia de CMSP no lograría consolidar un proceso de toma de decisiones contundente.

La falta de capacidad estatal de los Estados fallidos tampoco puede hacerle frente a los intereses privados de las CMSP, a su clara intención de lucro por encima del bienestar de la población y de las instituciones nacionales, y a la ausencia de mecanismos adecuados de rendición de cuentas de las empresas privadas. Adicionalmente, en un contexto en el que no existen instituciones públicas competentes que puedan absorber la transferencia de experiencia y tecnología del sector privado, los Estados fallidos no podrán en un futuro cercano mantener y sostener la misma capacidad militar que fue provista temporalmente por las CMSP.

REFERENCIAS

- Autoridad Provisional de la Coalición (2003). *Memorandum 17. Iraq*, en: http://psm.du.edu/national_regulation/iraq.html. Consultado el 15 de agosto de 2013.
- Bailes, A.; Schneckener, U. y Wulf, H. (2007). "Revisiting the State Monopoly on the Legitimate Use of Force", en *Policy Paper*, n.º 24, Génova Centre for the Democratic Control of Armed Forces.
- Bonilla, D. (2007). "Presentación", en R. Rotberg *et al.*, *Los Estados fallidos o fracasados: un debate inconcluso y sospechoso*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 13-20.
- Branović, Ž. (2011). *The Privatisation of Security in Failing States: A Quantitative Assessment*. Ginebra: Génova Centre for the Democratic Control of Armed Forces.

- Brooks, D. (2000). "Messiahs or Mercenaries? The future of international private military services", en *International Peacekeeping*, vol. 7, n.º 4, pp. 129-144.
- Cameron, L. (2007). "International Humanitarian Law and the Regulation of Private Military Companies", en *Non-State Actors as Standard Setters: The Erosion of the Public-Private Divide*. Basilea: Instituto de Basilea sobre Gobernabilidad.
- Cockayne, James (2006). "The global reorganization of legitimate violence: military entrepreneurs and the private face of international humanitarian law," en *International Review of the Red Cross*, vol. 88, n.º 863, pp. 459-490.
- Freedlan, E. J. (2004). Outsourcing Military force: A transactions cost perspective on the role of military companies. *Defence and Peace Economics*, vol. 15, n.º 3, pp. 205-219.
- Fukuyama, F. (2004). *La Construcción del Estado*. Barcelona: Edición B.
- Gani, A.; Lockhart, C. y Carnahan, M. (2013). *Closing the Sovereignty Gap: How to turn failed states into capable ones*. London: Overseas Development Institute (ODI), en <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/670.pdf>. Consultado el 5 de julio de 2013.
- Gutiérrez, F. (2010). "¿Estados fallidos o conceptos fallidos? La clasificación de las fallas estatales y sus problemas", en *Revista de Estudios Sociales*, vol. 37, pp. 87-104.
- Holmqvist, C. (2005). *Private Security Companies: The Case for Regulation*. Stockholm: SIPRI.
- Isenberg, David (2006). "Challenges of Security Privatization in Iraq", en: Alan Bryden and Marina Caparini (eds.). *Private Actors and Security Governance*, Lit & DCAF, pp. 149-166.
- Krishnan, A. (2008). *War as Business: Technological Change and Military Service Contracting*. England: Ashgate Publishing Limited.
- Lappin, Richard (2007). "Peace at What Price? The Uncertain Costs of Privatised Peace Support Operations", en *Cahiers of the Centre for Peace Research & Strategic Studies*, vol. 79. Leuven: Centre for Peace Research and Strategic Studies.
- Leander, A. (2004). *The Power to Construct International Security: On the Significance of the Emergence of Private Military Companies*. London: London School of Economics.
- Leander, A. (2005). "The market for force and public security: The destabilizing consequences of private military companies", en *Journal of Peace Research*, vol. 42, n.º 5, pp. 605-622.
- López, A. G. (2010). "Los Estados 'fallidos' y sus implicaciones en el ordenamiento jurídico internacional", en V. Gasteiz, *In Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*. Bilbao: Universidad del País Vasco.
- Maquiavelo, N. (2011). *El príncipe*. Kindle.
- Moncada, P. (2007). "El fenómeno de la debilidad y el fracaso del Estado: un debate incluso y sospechosos", en R. Rotbert *et al.*, *Los Estados fallidos o fracasados: un debate inconcluso y sospechoso*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Ortiz, C. (2004). "Regulating private military companies: States and the expanding business of commercial security provision", en *Global Regulation*, pp. 205-219.
- Patisson, James (2010). "Outsourcing the responsibility to protect: Humanitarian intervention and private military and security companies", en *International Theory*, vol. 2, pp. 1-31.
- Perret, Antoine (2009). *Las compañías militares y de seguridad privada en Colombia: ¿una nueva forma*

- de mercenarismo?* Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Rotberg, R. (2007). “El fracaso y el colapso de los Estados-Nación. Descomposición, prevención y reparación”, en Rotberg et al., *Los Estados fallidos o fracasados: un debate inconcluso y sospechoso*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Ruiz, S. F. (2011). “De los Estados fallidos”, en *Revista boliviana de derecho*, vol. 11, pp. 86-113.
- Schneckener, U. (2006). “Fragile statehood, armed non-state actors and security governance”, en A. Bryden y M. Caparini, *Private Actors and Security Governance*. Génova: Lit Verlag & Génova Centre for the Democratic Control of Armed Forces.
- Shreier, F. y Capirini, M. (2005). *Privatising Security: Law, Practice and Governance of Private Military and Security Companies*. Génova: Génova Centre for the Democratic Control of Armed Forces.
- Singer, Peter W. (2005). *Outsourcing War*, en: <http://www.brookings.edu/research/articles/2005/03/01usdepartmentofdefense-singer>. Consultada el 1 de julio de 2013
- Singer, P. W. (2011). *Corporate Warriors: The rise of the Privatized Military Industry*. Ithaca: Cornell University Press.
- Vannoni, Matía, 2012. “Failed states and theories: The (re)securitisation of underdevelopment”, en: *Central European Journal of International and Security Studies*, vol. 6, n.º 3, pp. 27-45.
- Weber, M. (2001). *Sociología del derecho: edición y estudio preliminar*. Granada: Comares.
- Yan, C. (2000). “Private military companies as agents for the transfer of military know-how: A model”, en *The Army Doctrine and Training Bulletin*, vol. 3, n.º 2, pp. 19-25.